

Rechtssache C-147/21

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

8. März 2021

Vorlegendes Gericht:

Conseil d'État (Frankreich)

Datum der Vorlageentscheidung:

5. März 2021

Kläger:

Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises
(CIHEF)

Florame

Hyteck Aroma-Zone

Laboratoires Gilbert

Laboratoire Léa Nature

Laboratoires Oméga Pharma France

Pierre Fabre Médicament

Pranarom France

Puressentiel France

Beklagte:

Ministre de la Transition écologique

Premier ministre (Premierminister)

CONSEIL D'ETAT (Staatsrat)

... [nicht übersetzt]

Abteilung für Streitsachen

... [nicht übersetzt]

COMITÉ INTERPROFESSIONNEL DES
HUILES ESSENTIELLES FRANÇAISES

und andere

... [nicht übersetzt]

1. Mit einer Klageschrift und einer Erwiderung, die am 23. August 2019 und am 31. Dezember 2020 unter der Nr. 433889 in das Register der Geschäftsstelle der Streitsachenabteilung des Conseil d'Etat eingetragen wurden, beantragen das Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (Branchenübergreifender Ausschuss für französische ätherische Öle) sowie die Unternehmen Florame, Hyteck Aroma-Zone, Laboratoires Gilbert, Laboratoire Léa Nature, Laboratoires Oméga Pharma France, Pierre Fabre Médicaments, Pranarom France und Puresentiel France,

1. das Décret n° 2019-642 du 26 juin 2019 relatif aux pratiques commerciales prohibées pour certaines catégories de produits biocides (Dekret Nr. 2019-642 vom 26. Juni 2019 über verbotene Geschäftspraktiken für bestimmte Kategorien von Biozidprodukten) wegen Befugnisüberschreitung für nichtig zu erklären;

2. gegebenenfalls dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Frage zur abschließenden Harmonisierung, die durch die europäische Verordnung Nr. 528/2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten erfolgt ist, zur Vorabentscheidung vorzulegen;

3. ... [nicht übersetzt] **[Or. 2]**

Sie machen geltend, dass:

- ... [nicht übersetzt]

- ... [nicht übersetzt]

- das Dekret keine Rechtsgrundlage habe, da es unter Verstoß gegen die Verordnung (EU) Nr. 528/2012 vom 22. Mai 2012 erlassen worden sei;

- das Dekret das durch Art. 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistete Recht auf Eigentum verletze und gegen die Bestimmungen von Art. 1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verstoße;

- das Dekret gegen die Richtlinie 2000/31/EG vom 8. Juni 2000 verstoße, da es eine ungerechtfertigte und unverhältnismäßige Beeinträchtigung des freien Dienstleistungsverkehrs darstelle;
- ... [nicht übersetzt]

Mit einer am 17. September 2020 in das Register eingetragenen Klagebeantwortung beantragt die Ministre de la Transition écologique (Ministerin für den ökologischen Wandel), die Klage abzuweisen. Sie hält die Klagegründe für unbegründet.

... [nicht übersetzt]

2. Mit einer Klageschrift und einer Erwiderung, die am 23. August 2019 und am 31. Dezember 2020 unter der Nr. 433890 in das Register der Geschäftsstelle der Streitsachenabteilung des Conseil d'Etat eingetragen wurden, beantragen das Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (CIHEF) sowie die Unternehmen Florame, Hyteck Aroma-Zone, Laboratoires Gilbert, Laboratoire Léa Nature, Laboratoires Oméga Pharma France, Pierre Fabre Médicaments, Pranarom France und Puressentiel France,

1. das Décret n° 2019-643 du 26 juin 2019 relatif à la publicité commerciale pour certaines catégories de produits biocides (Dekret Nr. 2019-643 vom 26. Juni 2019 über die kommerzielle Werbung für bestimmte Kategorien von Biozidprodukten) wegen Befugnisüberschreitung für nichtig zu erklären;

2. gegebenenfalls dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Frage zur abschließenden Harmonisierung, die durch die europäische Verordnung Nr. 528/2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten erfolgt ist, zur Vorabentscheidung vorzulegen;

3. ... [nicht übersetzt] **[Or. 3]**

Sie machen geltend, dass:

- ... [nicht übersetzt]
- ... [nicht übersetzt]
- das Dekret keine Rechtsgrundlage habe, da es unter Verstoß gegen die Verordnung (EU) Nr. 528/2012 vom 22. Mai 2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten erlassen worden sei;
- das Dekret das durch Art. 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistete Recht auf Eigentum verletze und gegen die Bestimmungen von Art. 1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verstoße;

- das Dekret rechtswidrig sei, da es einen übermäßigen Eingriff in das durch Art. 10 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistete Recht auf freie Meinungsäußerung darstelle;
- ... [nicht übersetzt]

Mit einer am 17. September 2020 in das Register eingetragenen Klagebeantwortung beantragt die Ministre de la Transition écologique, die Klage abzuweisen. Sie hält die Klagegründe für unbegründet.

... [nicht übersetzt]

Aufgrund

- der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten;
- des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere Art. 267;
- der Charta der Grundrechte der Europäischen Union;
- der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012;
- der Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000;
- des Code de l'environnement (Umweltgesetzbuch);
- der Loi n°2018-938 du 30 octobre 2018 (Gesetz Nr. 2018-938 vom 30. Oktober 2018);
- ... [nicht übersetzt] [Or. 4]

... [nicht übersetzt]

In Erwägung nachstehender Gründe:

1. Mit den genannten Klagen, die dieselben Fragen aufwerfen, wird die Nichtigerklärung von zwei in Anwendung desselben Gesetzes erlassenen Dekreten beantragt. Sie sind zu gemeinsamer Entscheidung zu verbinden.
2. Ziel der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten ist es nach ihrem Art. 1 Abs. 1, „*das Funktionieren des Binnenmarkts durch die Harmonisierung der Vorschriften für die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten bei gleichzeitiger Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Gesundheit von*

Mensch und Tier und für die Umwelt zu verbessern. Die Bestimmungen dieser Verordnung beruhen auf dem Vorsorgeprinzip, mit dem der Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier sowie der Umwelt sichergestellt werden soll. Dem Schutz gefährdeter Gruppen ist besondere Aufmerksamkeit zu widmen“. Art. 1 Abs. 2 lautet: „Diese Verordnung regelt a) die Erstellung einer auf Unionsebene gültigen Liste von Wirkstoffen, die in Biozidprodukten verwendet werden dürfen; / b) die Zulassung von Biozidprodukten; / c) die gegenseitige Anerkennung von Zulassungen in der Union; / d) die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten in einem oder mehreren Mitgliedstaaten oder in der Union; / e) das Inverkehrbringen von behandelten Waren.“ Art. 72 dieser Verordnung bestimmt: „(1) Jeder Werbung für Biozidprodukte ist zusätzlich zur Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 folgender Hinweis hinzuzufügen: ‚Biozidprodukte vorsichtig verwenden. Vor Gebrauch stets Etikett und Produktinformationen lesen.‘ Diese Sätze müssen sich von der eigentlichen Werbung deutlich abheben und gut lesbar sein. / (2) In der Werbung darf das Wort ‚Biozidprodukte‘ in den vorgeschriebenen Sätzen durch den eindeutigen Verweis auf die beworbene Produktart ersetzt werden. / (3) In der Werbung für Biozidprodukte darf das Produkt nicht in einer Art und Weise dargestellt werden, die hinsichtlich der Risiken des Produkts für die Gesundheit von Mensch oder Tier oder für die Umwelt oder seiner Wirksamkeit irreführend ist. Die Werbung für ein Biozidprodukt darf auf keinen Fall die Angaben ‚Biozidprodukt mit niedrigem Risikopotenzial‘, ‚ungiftig‘, ‚unschädlich‘, ‚natürlich‘, ‚umweltfreundlich‘, ‚tierfreundlich‘ oder ähnliche Hinweise enthalten.“

3. Der neue Art. L. 522-18 des Code de l'environnement, der durch Art. 76 der Loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (Gesetz vom 30. Oktober 2018 über die Ausgewogenheit der Geschäftsbeziehungen im Agrar- und Lebensmittelsektor und eine gesunde, nachhaltige und für alle zugängliche Ernährung) geschaffen wurde, lautet: „Beim Verkauf von Biozidprodukten gemäß Art. L. 522-1 sind Rabatte, Preisnachlässe, Rückvergütungen, eine Differenzierung der allgemeinen und besonderen Verkaufsbedingungen nach Art. L. 441-1 des Code de commerce [Handelsgesetzbuch], die Ausgabe von kostenlosen Proben und alle vergleichbaren Praktiken [Or. 5] untersagt. Jede Geschäftspraktik zur direkten oder indirekten Umgehung dieses Verbots durch die Gewährung von Rabatten, Preisnachlässen oder Rückvergütungen auf ein anderes Sortiment, die an den Kauf von Biozidprodukten gebunden ist, ist untersagt. / Mit Dekret des Conseil d'Etat werden die Kategorien der betroffenen Produkte abhängig von ihrem Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt genau festgelegt.“ Der neue Art. L. 522-5-3 des Code de l'environnement, der durch die Loi du 30 octobre 2018 geschaffen wurde, lautet: „Jegliche kommerzielle Werbung für bestimmte Kategorien von Biozidprodukten nach der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 ist verboten. / Abweichend von Abs. 1 dieses Artikels ist an berufsmäßige Verwender gerichtete Werbung an Orten der Ausgabe der Produkte an diese Verwender

sowie in an diese gerichteten Publikationen zulässig. / Mit Dekret des Conseil d'Etat werden die Kategorien der betroffenen Produkte abhängig vom Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt sowie die Bedingungen festgelegt, unter denen Werbeanzeigen geschaltet werden können. Diese Werbeanzeigen heben sowohl die gute Praxis zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier und der Umwelt beim Gebrauch der Produkte hervor als auch die potenziellen Gefahren für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt“.

4. Das angefochtene Dekret Nr. 2019-642 vom 26. Juni 2019, das in Anwendung des neuen Art. L 522-18 des Code de l'environnement erlassen wurde, ergänzt diesen um Art. R. 522-16-1, der bestimmt: „Die in Art. L. 522-18 genannten Produktkategorien, für die gewisse Geschäftspraktiken untersagt sind, sind Produkte der Produktarten 14 und 18 gemäß der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten. / Diese Bestimmungen gelten nicht für Biozidprodukte, die für das vereinfachte Zulassungsverfahren nach Art. 25 der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 in Betracht kommen.“ Das angefochtene Dekret Nr. 2019-643 vom 26. Juni 2019, das in Anwendung von Art. L. 522-5-3 des Code de l'environnement erlassen wurde, ergänzt diesen um einen neuen Artikel R. 522-16-2, der bestimmt: „I.- Folgende Kategorien zählen zu den in Art. L. 522-5-3 genannten Kategorien von Biozidprodukten, für die kommerzielle Werbung in der Öffentlichkeit verboten ist: 1. Produkte, die zu den Produktarten 14 und 18 gemäß der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten gehören; / 2. Produkte der Produktarten 2 und 4 gemäß der Verordnung (EU) Nr. 528/2012, die nach den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen als gewässergefährdend der Kategorie 1 eingestuft sind: akut gewässergefährdend, Kategorie 1 (H 400), und chronisch gewässergefährdend, Kategorie 1 (H 410). / II.- Für die in I. genannten Produkte ist die gesamte an Fachleute gerichtete Werbung in Übereinstimmung mit den Bestimmungen von Art. 72 der in I. 1. genannten Verordnung (EU) Nr. 528/2012 zu erstellen. Darüber hinaus muss sie in klarer und lesbarer Weise folgende Elemente enthalten: 1. Zwei Sätze mit folgendem Wortlaut: ‚Vor jedem Gebrauch die Unerlässlichkeit sicherstellen, insbesondere an von der breiten Öffentlichkeit frequentierten Orten. Nach Möglichkeit alternative Methoden und Produkte mit dem geringsten Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier sowie für die Umwelt vorziehen.‘ / 2. Angabe der Biozidproduktart des Produkts gemäß Anhang V der oben genannten Verordnung (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012. / III.- Die Bestimmungen dieses Artikels gelten nicht für Biozidprodukte, die für das vereinfachte Zulassungsverfahren gemäß Art. 25 der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten in Betracht kommen.“ **[Or. 6]**

5. Aus den in den Rn. 3 und 4 genannten Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergibt sich das Verbot bestimmter Geschäftspraktiken, z. B. von Preisnachlässen, Rabatten, Rückvergütungen, Differenzierungen der allgemeinen und besonderen Verkaufsbedingungen im Sinne von Art. L. 441-1 Code de commerce, der Ausgabe von kostenlosen Proben und jeder vergleichbaren Praxis, sowie von kommerzieller Werbung in der breiten Öffentlichkeit für Biozidprodukte zur Bekämpfung von Nagetieren und Arthropoden, die unter die Produktarten 14 und 18 des Anhangs V der Verordnung vom 22. Mai 2012 fallen, ausgenommen Biozidprodukte, die für das vereinfachte Zulassungsverfahren gemäß Art. 25 dieser Verordnung in Betracht kommen.

6. Erstens wird zwar nicht bestritten, dass die beiden angefochtenen Dekrete gewisse Geschäftspraktiken und Werbung in der breiten Öffentlichkeit für bestimmte Biozidprodukte, die von den klagenden Unternehmen vertrieben werden, untersagen, doch ist der Klagegrund, dass diese Dekrete das durch Art. 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union geschützte Eigentumsrecht der Unternehmen verletzen, nicht hinreichend genau ausgeführt, um seine Begründetheit beurteilen zu können. Er ist daher zurückzuweisen.

7. Zweitens machen die Kläger zwar geltend, dass die beiden angefochtenen Dekrete zu einer Verringerung des Absatzes ihrer Produkte und zu Umsatzeinbußen führen könnten, jedoch rechtfertigen die Ziele des Schutzes der öffentlichen Gesundheit und der Erhaltung der Umwelt das vorgesehene Verbot von Geschäftspraktiken und Werbung in der breiten Öffentlichkeit. Die Umstände, auf die sich die Kläger berufen, können, auch wenn man sie als erwiesen ansieht, keine Verletzung der Bestimmungen des Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die angefochtenen Dekrete darstellen.

8. Drittens machen die Kläger zwar geltend, dass das Décret du 26 juin 2019 relatif à la publicité commerciale pour certaines catégories de produits biocides das durch Art. 10 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistete Recht auf freie Meinungsäußerung übermäßig beeinträchtigt, jedoch beraubt die in Art. L. 522-5-3 des oben genannten Code de l'environnement vorgesehene Beschränkung der kommerziellen Öffentlichkeitswerbung für Biozidprodukte zur Bekämpfung von Nagetieren und Arthropoden die Verbraucher nicht des Zugangs zu Informationen und stellt im Interesse des Schutzes der öffentlichen Gesundheit eine erforderliche und verhältnismäßige Maßnahme dar. Dieser Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

9. Viertens regelt die Richtlinie 2000/31 vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt den freien Dienstleistungsverkehr und legt die Bedingungen fest, unter denen ein Mitgliedstaat diese Freiheit aus Gründen des Allgemeininteresses verhältnismäßig beschränken kann. Das Décret du 26 juin 2019 relatif aux pratiques commerciales prohibées pour certaines catégories de produits biocides verstößt nicht gegen die

Richtlinie, da es Maßnahmen vorsieht, die im Hinblick auf das verfolgte Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit erforderlich und verhältnismäßig sind.

10. ... [nicht übersetzt] **[Or. 7]** ... [nicht übersetzt]

11. ... [nicht übersetzt] [auf nationalem Recht basierende Klagegründe]

12. Da die in Rn. 2 genannte Verordnung keine Bestimmung enthält, die einen Mitgliedstaat ermächtigt oder es ihm untersagt, restriktive Maßnahmen wie in den Art. L. 522-18 und L. 522-5-3 des Code de l'environnement beschrieben vorzusehen, stellt sich die Frage, ob solche Maßnahmen, die in der Verordnung nicht vorgesehen sind, ergriffen werden können, ohne gegen diese Verordnung zu verstoßen oder sie zu unterlaufen und ohne deren ordnungsgemäßes Funktionieren zu behindern. Die Rechtsvorschriften, auf deren Grundlage die angefochtenen Bestimmungen erlassen wurden, sollen im Zusammenhang mit bestimmten Biozidprodukten den Nachteilen vorbeugen, die deren übermäßige Verwendung für die öffentliche Gesundheit und die Umwelt mit sich bringt. Dieses Ziel steht zwar nicht im Widerspruch zu den Zielen der oben genannten europäischen Verordnung, aber die durch diese Rechtsvorschriften vorgesehenen Verbote kommen im Bereich des Inverkehrbringens von Biozidprodukten zum Tragen, das mit der Verordnung auf europäischer Ebene harmonisiert werden soll, ohne dass auf den Erlass von Durchführungsvorschriften durch die Mitgliedstaaten verwiesen wird und ohne dass solche Durchführungsvorschriften für die volle Wirksamkeit der Verordnung erforderlich sind. Die Beurteilung des Klagegrundes, dass die angefochtenen Dekrete in Anwendung von Rechtsvorschriften erlassen worden seien, die unter Verstoß gegen die Verordnung (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 erlassen worden seien, hängt von der Beantwortung der Frage ab, ob diese Verordnung den nationalen Gesetzgeber daran hindert, im Interesse der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt restriktive Vorschriften zu Geschäftspraktiken und Werbung zu erlassen, wie sie in den Art. L. 522-18 und L. 522-5-3 des Code de l'environnement vorgesehen sind.

13. Diese Frage ist für die Entscheidung des Rechtsstreits, über den der Conseil d'État (Staatsrat) zu befinden hat, ausschlaggebend und bereitet erhebliche Schwierigkeiten. Daher ist gemäß Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union der Gerichtshof der Europäischen Union anzurufen und bis zu dessen Entscheidung das Verfahren über die Anträge des Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises und der Unternehmen Florame u. a. auszusetzen. **[Or. 8]**

Es ergeht folgender

BESCHLUSS:

... [nicht übersetzt] Das Verfahren über die Klagen Nr. 433889 und 433890 wird ausgesetzt, bis der Gerichtshof der Europäischen Union über folgende Frage entschieden hat: Verstößt es gegen die Verordnung (EU) Nr. 528/2012 vom

22. Mai 2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten, wenn ein Mitgliedstaat im Interesse der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt restriktive Vorschriften zu Geschäftspraktiken und Werbung erlässt, wie sie in den Art. L. 522-18 und L. 522-5-3 des Code de l'environnement (Umweltgesetzbuch) vorgesehen sind? Wenn ja, unter welchen Bedingungen darf ein Mitgliedstaat solche Maßnahmen ergreifen?

... [nicht übersetzt] **[Or. 9]**

... [nicht übersetzt]

ARBEITSDOKUMENT